

BIBLIOTECA NACIONES UNIDAS MEXICO

Distr.
RESTRINGIDA

LC/MEX/R.364/Rev.1
27 de octubre de 1992

ORIGINAL: ESPAÑOL

CATALOGADO

CEPAL

Comisión Económica para América Latina y el Caribe

**ESTUDIO SOBRE LA LIBERALIZACION DEL
ABASTECIMIENTO DE HIDROCARBUROS
EN AMERICA CENTRAL**

(Informe final)

Este documento fue elaborado en el marco del Proyecto CEPAL/GTZ-BT FRG 1072 de Cooperación Técnica para el mejoramiento del Subsector Hidrocarburos en América Central.

92-10-131

INDICE

	<u>Página</u>
INTRODUCCION	1
I. ANTECEDENTES	3
1. Situación actual	3
2. Marco conceptual	4
a) Privatización	4
b) Liberalización	6
c) Cadena de comercialización	7
d) El papel del Estado	8
e) Estadísticas básicas	10
II. SITUACION POR PAISES	13
1. Costa Rica	13
a) Organización del subsector hidrocarburos	13
b) Sistemas de suministro y comercialización	13
c) Metodología de precios	14
d) Aspectos legales	15
2. El Salvador	16
a) Organización del subsector hidrocarburos	16
b) Sistemas de suministro y comercialización	16
c) Metodología de precios	17
d) Aspectos legales	18
3. Guatemala	19
a) Organización del subsector hidrocarburos	19
b) Sistemas de suministro y comercialización	19
c) Metodología de precios	20
d) Aspectos legales	20
4. Honduras	21
a) Organización del subsector hidrocarburos	21
b) Sistemas de suministro y comercialización	22
c) Metodología de precios	22
d) Aspectos legales	23
5. Nicaragua	23
a) Organización del subsector hidrocarburos	23
b) Sistemas de suministro y comercialización	24

	<u>Página</u>
c) Metodología de precios	25
d) Aspectos legales	25
6. Panamá	26
a) Organización del subsector hidrocarburos	26
b) Sistemas de suministro y comercialización	26
c) Metodología de precios	26
d) Aspectos legales	28
III. ANALISIS REGIONAL	29
1. Niveles de precios	29
2. Poca capacidad de almacenamiento	31
3. Ordenamiento del mercado	31
4. Fortalecimiento institucional	32
5. El caso de Costa Rica	33
6. Posibles efectos de la liberalización	34
7. Obstáculos a la liberalización	35
8. Necesidades detectadas	36
a) Comunicación	36
b) Capacitación	37
c) Asesoría	37
IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	38
1. Conclusiones	38
a) Etapas comunes en la región	38
b) Regulaciones de seguridad	39
c) Situación de las refinerías	39
d) Posibilidades de uniformización	40
e) Competencia extranjera	41
f) Leyes antimonopolio	41
2. Recomendaciones generales	42

INTRODUCCION

Conforme al programa de trabajo aprobado durante la Tercera Reunión Regional sobre el Abastecimiento de Hidrocarburos que se realizó en Montelimar, Nicaragua, del 20 al 22 de noviembre de 1991, y en el marco del convenio de cooperación técnica de la Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ), con la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), se contrató un consultor para llevar a cabo un estudio en la región a fin de detectar las condiciones existentes para impulsar la liberalización del mercado de combustible y poder recomendar acciones que permitan sentar las bases para establecer un mercado libre y competitivo.

Se tomó como punto de referencia algunos trabajos anteriores que tienen relación con el tema, como el denominado "Opciones para el abastecimiento de hidrocarburos al Istmo Centroamericano", elaborado conjuntamente entre la Organización Latinoamericana de Energía (OLADE) y la CEPAL, a solicitud de los Ministros de Energía del Istmo Centroamericano, y presentado a su consideración en la reunión del 30 de abril de 1992, celebrada en Guatemala. También fue fundamental la información sobre el abastecimiento de hidrocarburos en el Istmo Centroamericano disponible en la CEPAL. Asimismo, se consideró el estudio denominado "Programa de liberalización del mercado petrolero en Honduras", elaborado en mayo de 1991 por un consultor del Banco Mundial, y el proyecto "Hacia una liberalización del mercado petrolero", preparado por el Ministerio de Comercio e Industrias de Panamá en diciembre de 1991.

El consultor contratado efectuó un viaje por la región, durante el cual entrevistó a personas involucradas en la actividad del sector, tanto del ámbito público como privado.

La versión preliminar del documento fue presentada a consideración y discusión de los representantes de los países, quienes estuvieron reunidos en un seminario-taller especializado en el tema de liberalización, efectuado en Tegucigalpa, Honduras, del 26 al 28 de agosto de 1992.

El documento fue aprobado por los países en dicho evento, habiéndose presentado algunas sugerencias que se han incorporado al presente informe final. 1/

1/ Debido a las diferentes acepciones de algunos términos utilizados en los distintos países para algunos conceptos involucrados, en este trabajo se entenderá por "distribuidor" a la empresa que está oficialmente autorizada para realizar ventas a granel, y por "expendedor", a las empresas que están autorizadas para la venta al detalle en estaciones de servicio (gasolineras). "Margen de comercialización" es el monto por galón asignado dentro del sistema de precios para cubrir los costos de operación y la utilidad correspondiente de cada etapa de comercialización.

I. ANTECEDENTES

1. Situación actual

Del estudio elaborado conjuntamente por la OLADE y la CEPAL, denominado "Opciones para el abastecimiento de hidrocarburos al Istmo Centroamericano", se extrae el siguiente diagnóstico: "el incremento de la generación eléctrica por medio de combustibles fósiles autoriza prever que el consumo de hidrocarburos de la región aumentará a ritmos superiores a los de los años precedentes. Para 1996 se estima que la región consumirá 53 millones de barriles anuales, lo que representa una tasa de crecimiento promedio de casi 5% anual.

"El abastecimiento de la demanda de hidrocarburos tiene una incidencia elevada sobre la economía de la región: durante 1991 se importaron 47.1 millones de barriles de petróleo y derivados, a un costo de 1,092 millones de dólares, por lo que la factura petrolera representó alrededor del 10% del valor de las exportaciones de bienes y servicios.

"Durante los últimos 12 años, las inversiones en mejoramiento o ampliación de la infraestructura existente (refinerías, tanques de almacenamiento y poliductos) fueron reducidas, lo que no ha permitido una adecuación a las exigencias del mercado interno. La escasa capacidad de almacenamiento que prevalece en los países, con excepción de Panamá, obliga a realizar compras frecuentes, y ello incide en el costo de adquisición de los hidrocarburos.

"Las condiciones en que se desenvuelven las actividades petroleras fomentan la ineficiencia y aumentan los costos de abastecimiento. Desde el punto de vista microeconómico, las refinerías existentes en el Istmo Centroamericano no son viables en condiciones de mercado libre. A nivel macroeconómico, el mínimo costo global de abastecimiento se obtendría por medio de la importación de todos los productos refinados que requiere el mercado interno.

"El establecimiento y consolidación de un mercado libre, competitivo y eficiente, bajo una estricta supervisión de los gobiernos, constituye el elemento central para optimizar el abastecimiento de productos petroleros, y así minimizar los costos de suministro, siempre y cuando se realice

dentro de una adecuada armonización de las políticas sectoriales de cada uno de los países del área. Esto exigirá la apertura de los mercados, la desmonopolización de la propiedad y administración de la infraestructura y la desregulación de los precios".

2. Marco conceptual

La década de los ochenta en América Latina se caracterizó por la fuga de capitales, la ausencia o el escaso crecimiento económico, los altos niveles de inflación, el incremento de conflictos bélicos internos y la disminución de la inversión extranjera. El resultado fue un incremento en el nivel de pobreza de sus habitantes. La clase media ha experimentado una disminución de su poder de compra y un deterioro del nivel general de vida.

El inicio de la década de los noventa se presenta más promisorio, debido principalmente a la estabilidad política que poco a poco se ha ido logrando, así como a la consolidación de las democracias que han venido a sustituir a los anteriores regímenes de corte militar. Este proceso ha sido muy semejante en todos los países del Istmo Centroamericano, con excepción de Costa Rica, que ya gozaba de estabilidad política. La necesidad de reactivar la economía de estos países ha propiciado la búsqueda de soluciones que aprovechen mejor sus recursos y permitan alcanzar un crecimiento positivo del producto interno bruto (PIB).

Para adaptarse a los rápidos cambios de la economía mundial y poder atraer recursos de capital externos, se inició un proceso tendiente a la disminución de la injerencia del Estado en las actividades que podrían ser desempeñadas por el sector privado, sin el predominio de criterios políticos. El proceso se ha venido fortaleciendo con el apoyo y asesoría de entidades de desarrollo e internacionales como el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Organización Latinoamericana de Energía (OLADE) y la CEPAL, que por medio de estudios específicos han hecho recomendaciones sobre las acciones a seguir.

a) Privatización

La privatización se ha conceptualizado como el traslado total o parcial, al sector privado, de las empresas que son manejadas por el

gobierno y que han mostrado evidencias de ineficiencia administrativa, improvisación y, en el peor de los casos, corrupción.

Las empresas más afectadas por esta transformación son las telefónicas y las eléctricas, consideradas hasta épocas recientes como de carácter estratégico y, por lo tanto, sujetas a control gubernamental para evitar los monopolios privados. Al mismo tiempo, se han iniciado procesos de privatización en mantenimiento y construcción de carreteras así como en agua potable y demás servicios públicos manejados por el gobierno.

La privatización no implica necesariamente trasladar toda la empresa al sector privado, sino que puede realizarse por partes, como la asignación por contrato, por medio de concurso, de la ejecución de procesos específicos como el diseño, la construcción o el mantenimiento de obras, e inclusive algunas actividades de índole administrativa, como la capacitación del personal. El nivel y modalidad, así como el tipo de empresas y servicios a los que se induzca la participación privada, es decisión del gobierno de cada país.

Entre las diferentes modalidades de privatización conocida, se puede mencionar las siguientes:

i) Venta total: aplicable para empresas relativamente pequeñas o especializadas; se emplea el mecanismo de emisión de acciones en el mercado de valores.

ii) Venta parcial: se venden ciertas unidades de la empresa que puedan funcionar independientemente, llevando a cabo la negociación con entidades que estén operando en áreas semejantes.

iii) Formación de empresa mixta: se vende una parte de la empresa mediante la emisión de acciones en el mercado de valores, en tanto que el gobierno mantiene la propiedad del resto.

iv) Concesión o usufructo: el gobierno otorga licencia o contrato para que el sector privado, por medio de una empresa, preste los servicios durante un plazo determinado.

v) Fideicomiso: el gobierno transmite en propiedad al fiduciario (institución bancaria pública o privada) uno o varios bienes para que los administre y disponga de ellos conforme a lo estipulado en un contrato, y después los entregue a una empresa privada (fideicomisario).

La premisa subyacente a estas acciones es que no se trata de hacer al Estado más grande o más pequeño; se trata de un proceso que le permita cumplir sus funciones en forma eficiente y eficaz, y cuando no esté en condiciones de hacerlo, se traslade la responsabilidad a sectores no gubernamentales idóneos que favorezcan el bienestar general. Es fundamental que la privatización se haga por procedimientos que garanticen la transparencia de la venta de activos, o la concesión para la prestación de servicios o uso de recursos e infraestructura.

b) Liberalización

La liberalización supone la eliminación de los controles gubernamentales sobre los precios y la importación de los bienes que se comercializan. Ello posibilita que el mercado se encargue de fijar los niveles de precios, lo que aumentaría el bienestar económico de la población. Esta liberalización dará los resultados esperados si se fomenta la competencia y se establecen las reglamentaciones adecuadas para evitar la formación de monopolios u oligopolios; simultáneamente, se deben fortalecer las instituciones que velan por su cumplimiento.

En lo que atañe a la comercialización de los hidrocarburos, a raíz de las dos crisis de abastecimiento surgidas en la década de los setenta, se creó el acuerdo entre México y Venezuela, firmado en Costa Rica, más conocido como Acuerdo de San José, por medio del cual se garantizaba el suministro de petróleo crudo a los países de la región. Dicho acuerdo daba facilidades de financiamiento para la compra del crudo, lo que inclinó a los gobiernos de los países a importar exclusivamente los crudos incluidos en el Acuerdo, ya que de otra manera no contaban con los recursos económicos para adquirirlos. Por ese motivo, las refinerías que operaban en el área, propiedad de empresas transnacionales, solicitaron a los gobiernos garantías respecto de las utilidades que obtendrían al procesar el crudo que se les proveía en forma exclusiva. Los controles de precios se ajustaron acorde con las nuevas circunstancias.

Con el tiempo, estos sistemas de fijación de precios se fueron volviendo más sofisticados y complicados, y en la actualidad han dado lugar a subsidios y distorsiones en los precios de los combustibles, por el

predominio de los criterios políticos sobre los económicos en la fijación de los mismos. Los subsidios, sobre todo al diesel y al GLP, han modificado las preferencias de los usuarios, al extremo de que para consumidores industriales grandes, en algunos países del área, la generación de energía eléctrica por medio de diesel les resulta más barata que la vendida por la empresa eléctrica. Algo semejante ocurre con el GLP, que está subsidiado supuestamente para el sector domiciliario de escasos recursos, pero resulta aprovechado por el sector industrial o de transporte, que lo consumen en cantidades significativas.

c) Cadena de comercialización

Los productos petrolíferos al consumidor final se comercializan por medio de dos ramas principales. Si se trata de productos refinados, son adquiridos principalmente en la Costa del Golfo, en los Estados Unidos, por medio de las empresas trasnacionales que operan en el área (Chevron, Esso, Shell y Texaco), prácticamente las únicas que tienen tanques de almacenamiento en las costas de todos los países. Estas compañías constituyen el primer eslabón en la cadena que se encarga de la importación de los productos refinados, y la distribución a granel.

El siguiente paso es el transporte de estos productos refinados, que casi en todos los países se lleva a cabo por medio de camiones cisterna. En algunos, como Guatemala y Honduras, este transporte lo realizan compañías nacionales particulares; en el resto, la mayoría está en manos de empresas trasnacionales.

Finalmente, los productos son puestos en los tanques de las estaciones de servicio, en donde se realiza la tercera etapa de comercialización, que es la venta al detalle o consumidor final. Aquí se aprecian diferentes características por país: mientras que en Costa Rica el 96% de estaciones están en manos de particulares, en El Salvador únicamente 2% pertenecen a particulares.

d) El papel del Estado

Para lograr que haya libre comercio y competencia, el Estado tiene que promulgar normas, regulaciones y leyes que eviten la formación de monopolios y garanticen la calidad y seguridad del servicio. También debe establecer, de manera muy rigurosa, los procedimientos de regulación y supervisión que aseguren el cumplimiento de las leyes y la aplicación de las sanciones establecidas a fin de eliminar cualquier situación que, en forma encubierta o declarada, proteja a los monopolios.

La tradicional falta de cumplimiento de las leyes que ha prevalecido en los países centroamericanos se debe en parte a la no existencia de organismos específicos que velen por el cumplimiento de las mismas. La sola existencia del organismo judicial pareciera que no es suficiente. Será necesario, por lo tanto, la creación de una entidad con autonomía y suficiente poder y recursos para que se encargue de evitar la formación de monopolios, cárteles o dumping. Esta entidad debería de tener carácter regional con subsedes en cada uno de los países; se considera que debe ser capaz de actuar de manera semejante a la oficina de la Comisión Federal de Comercio que funciona en los Estados Unidos, velando por proteger a los consumidores de los abusos en el comercio.

Aunque en los países centroamericanos se proclama el libre comercio y la competencia, son muy contados los casos en los cuales se puede decir que existe competencia (la venta de computadoras personales es uno de ellos); la mayoría de las veces ha habido, por parte de los gobiernos, medidas proteccionistas para los intereses de poderosos empresarios.

El Estado debería proteger los intereses de los pequeños inversionistas para darles la oportunidad de que puedan subsistir, fortalecerse y competir, con lo cual se consolidaría el mercado de capital nacional. Esta será la única manera en que realmente se logren desarrollar nuevos mercados cuyo resultado sea en beneficio del consumidor final. Para ello se requiere que se establezca un sistema de información al consumidor y una permanente actualización de las leyes.

No se trata de un proceso sencillo, ya que aun en los Estados Unidos, donde la legislación antimonopolios se inició hace más de 100 años con la

famosa Sherman Act de 1890, se sigue legislando al respecto. La Sherman Act es muy corta y consta de sólo dos secciones:

i) Cualquier contrato, en la forma de monopolio u otra modalidad que restrinja el comercio o el negocio entre estados o con naciones extranjeras, será por esto declarado ilegal. Cualquier persona que haga tal tipo de contrato o se involucre en cualquiera de esas combinaciones, será juzgado culpable de delito.

ii) Cualquier persona que monopolice o intente monopolizar, o se una para conspirar con cualquier otra persona o personas, para monopolizar cualquier parte del comercio o negocio entre estados o con naciones extranjeras, será juzgado culpable de delito.

Un aspecto notable es que, desde 1890 hasta 1959, únicamente 200 personas recibieron sentencias de prisión bajo esta ley, además de no existir, hasta 1903, ninguna oficina del gobierno encargada de velar por su cumplimiento. Recién salida esta ley, los monopolios en lugar de disminuir se fortalecieron, y hubo de pasar 20 años de vigencia para conocer sus primeros resultados. Muy polémicas fueron otras leyes como la Clayton and Federal Trade Commission Acts de 1914, en las que en un intento por proscribir ciertas prácticas comerciales que pudieran disminuir la competencia, se estableció expresamente que se consideraba ilegal "cualquier actividad que pudiera reducir la competencia", lo que confiere a esta ley una función más preventiva que correctiva. Ese mismo año se creó la Federal Trade Commission (FTC), con el fin de abrir una oficina específica que asegurara el cumplimiento de la ley.

Brevemente se describen algunas actividades en que los anteriores instrumentos son aplicados por estar ligados a prácticas monopólicas prohibidas en ellos:

i) Contratos amarrados. Cuando el vendedor obliga al comprador que desea adquirir un producto a adquirir otro tipo de producto fabricado por él. El caso clásico es el de la International Business Machine (IBM) que en cierto momento vendía sus máquinas con la condición de que únicamente a ella le compraran las tarjetas perforadas (a precios mayores que los del mercado).

ii) Contrato de distribución exclusiva. Implica que el vendedor obliga al comprador o revendedor a manejar únicamente su producto, y

ninguno de los productos de las empresas rivales. Estos contratos surgen a menudo en conexión con negociaciones en que se involucran franquicias. En 1949 la Corte Suprema de Justicia dictaminó que era ilegal un contrato entre la Standard Oil de California y sus estaciones de servicio independientes, a pesar de que no estaba involucrado más de un 7% del mercado.

iii) Discriminación de precios. Se presenta cuando los proveedores reconocen un precio más favorable a los distribuidores que tienen mayores volúmenes de adquisición. Esto pone en seria desventaja a los negocios pequeños, y dio lugar a que se emitiera la Robinson-Patman Act, que prohíbe la discriminación de precios con el fin de conseguir nuevos clientes. Algunos economistas se oponen a esta ley porque estiman que elimina la competencia de precios fomentando una competencia desperdiciadora de recursos.

También se han promulgado importantes excepciones a estas leyes antitrust, por ejemplo, para excluir de su aplicación a las organizaciones laborales, deportivas y a las cooperativas agrícolas. Asimismo, en el mercado petrolero se permite a los Estados determinar las cuotas de petróleo que serán mercadeadas en el comercio interestatal, puesto que los mismos productores participan voluntariamente en su fijación.

Lo anteriormente expuesto ejemplifica el tipo de tareas que deben realizar los gobiernos del área centroamericana para evitar perjuicios al consumidor por la formación de monopolios.

e) Estadísticas básicas

Para comprender mejor la dimensión del mercado de combustibles en Centroamérica, se presenta el siguiente cuadro que resume algunos de los indicadores principales.

ISTMO CENTROAMERICANO: ESTADISTICAS BASICAS
DEL SUMINISTRO PETROLERO, 1991

	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá
Consumo anual (millones de barriles)	7	7	11	5	4	7
Consumo diario (miles de barriles)	19	19	30	15	12	20
Número de empresas importadoras	1	1	4	2	1	1
Proceso anual de la refinería (Mbls)	2.5	5.7	4.7	3.0	4.6	8.0
Utilidad garantizada (dólares/bl procesado)		2.0	0.8	0.8	1.9	2.5
Número de gasolineras	270	250	525	320	172	320
Número de gasolineras particulares	260	5	315	30	52	256
Gasolineras particulares (porcentajes)	96	2	60	10	30	80
Transportistas particulares (porcentajes)	99	40	100	100	30	
Márgenes de comercialización: (dólares/bl)						
Distribuidores						
Gasolina Regular	n.a.	libre	2.37	1.40	4.16	3.27
Diesel Oil	n.a.	1.44	2.37	1.40	2.40	3.15
Expendedores						
Gasolina Regular	6.12	4.52	3.63	4.53	5.12	7.36
Diesel Oil	6.12	1.91	3.14	3.35	2.94	-
Se hace licitación para:						
Crudo	SI	NO	SI	NO	NO	NO
Productos refinados	SI	SI	NO	NO	SI a/	NO
Fletes marítimos	SI	SI	NO	NO	SI	NO

Fuente: CEPAL e información de los países.

Notas: La refinería de Costa Rica no operó durante 3 meses. Cifras vigentes al 30 de junio de 1992.

a/ Sólo para GLP y búnker.

Se puede apreciar que el mercado de combustibles mayor de la región es el de Guatemala con un consumo anual de 11 millones de barriles, seguido de Costa Rica, El Salvador y Panamá (7 millones cada uno), cuyo consumo equivale en cada caso a 64% del mayor; y luego Honduras y Nicaragua con 45% y 36% del mayor, respectivamente.

En la mayoría de los países, una sola empresa o entidad es la que se encarga de la importación, mientras que en Guatemala existen cuatro. En este último país el proceso de liberalización podría facilitarse al estar más dividido el mercado, y por consiguiente las preferencias de los consumidores; acostumbrados éstos a tener opciones, aceptarían más rápidamente la aparición de nuevos oferentes.

No obstante, pudiera ser que el elemento más favorable al proceso fuera la propiedad de las gasolineras, con lo que en un extremo estarían Costa Rica y Panamá con 96% y 80% de ellas en manos de particulares, y en el otro, El Salvador y Honduras con únicamente 2% y 10% respectivamente.

II. SITUACION POR PAISES

1. Costa Ricaa) Organización del subsector hidrocarburos

El marco institucional del subsector hidrocarburos está compuesto por el Ministerio de Recursos Naturales, Energía y Minas (MIRENEM), que encabeza al sector energético del país, el Instituto Costarricense de Electricidad (ICE), el Consejo Nacional de Investigación y Tecnología (COMICYT), la Refinadora Costarricense de Petróleo (RECOPE), y el Servicio Nacional de Electricidad (SNE), cuya responsabilidad incluye la fijación de los precios de los combustibles, además de las tarifas de electricidad, agua y transporte. La Dirección Sectorial de Energía (DSE), formada por funcionarios del MIRENEM, ICE, RECOPE y del SNE, es la dependencia encargada de elaborar los planes de desarrollo energético del país, tanto del subsector eléctrico como del de hidrocarburos.

RECOPE es la empresa responsable de la importación, refinación y distribución de hidrocarburos, que representan alrededor de las dos terceras partes de la energía comercial que consume el país. Fue creada hace 25 años. La ley 6588, vigente desde 1981 y denominada Ley Reguladora de RECOPE, la autoriza para realizar la importación de hidrocarburos, aunque no prohíbe que lo hagan otras empresas. De hecho, hace algunos años TROPIGAS importaba GLP.

El Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC) también participa en el subsector hidrocarburos por medio de la emisión y regulación de especificaciones técnicas, así como de inspecciones para el control de calidad de los combustibles, lo que no cumple totalmente debido a sus escasos recursos.

b) Sistemas de suministro y comercialización

La importación de productos refinados, así como del crudo que se procesa en la refinería de Moín, la realiza únicamente RECOPE, basándose en las facultades que le otorga la ley No 6588 y su reglamento vigente desde 1983. Algunos empresarios privados costarricenses construyeron en

1966 esta refinería, con una capacidad inicial de 8,000 barriles diarios, y amparada en la protección arancelaria; fue traspasada al Estado 14 años antes de lo previsto, en 1974. Recientemente, la Sala Cuarta la privó de las exoneraciones de impuestos de importación que tenía. No obstante, no hay prohibición alguna para realizar importación de hidrocarburos por entes distintos a RECOPE.

Las importaciones las realiza RECOPE conforme a una programación elaborada sobre un análisis comparativo entre importación de productos refinados frente a refinación local. Si los abastecedores son estatales, como generalmente ocurre en el caso del crudo, se realiza una solicitud directa a los diferentes países proveedores, entre los cuales están México, Venezuela, Colombia y Ecuador.

Por otro lado, los productos refinados son licitados con requerimientos, por fax o télex, a proveedores precalificados, quienes tienen una semana para presentar su oferta, por la misma vía. La adjudicación se lleva a cabo en el término de dos días. En forma separada se realizan concursos de fletamento, que permiten asegurar el costo del transporte de los productos por períodos de varios meses. El personal que integra el Departamento de Programación Internacional es de 5 personas, y el grupo de recepción de ofertas se compone de 2 o 3 personas.

Operan aproximadamente 260 estaciones de servicio en todo el país, las cuales están en manos de empresarios privados. De estas estaciones, 10 son de RECOPE, 5 de Texaco y 5 de Shell.

El transporte de combustible lo realizan empresarios privados, cuyo margen de comercialización es fijado por medio del SNE.

c) Metodología de precios

La fijación de los precios de los combustibles, las tarifas de transporte y los márgenes de comercialización de distribuidores y expendedores los establece el SNE. Para la fijación de los márgenes se efectúa un estudio técnico tomando en consideración los gastos de operación, inversiones, y otros. La fijación de precios de los combustibles se realiza de acuerdo con dos procedimientos:

i) Fijación ordinaria, que se lleva a cabo a principio de año con el objetivo de cubrir necesidades de efectivo, basándose en una proyección de la demanda, el programa de producción de refinería, los márgenes de comercialización, gastos de operación, servicio de la deuda, impuestos e inversiones. Con estos elementos se obtiene un precio promedio por barril que se le denomina el "precio del coctel". Dentro de este precio, aproximadamente el 58% corresponde al costo de la materia prima, 20% a costos de operación, 7% al monto de las inversiones y 15% al servicio de la deuda.

ii) Fijación extraordinaria, cuyo propósito es proporcionar un mecanismo que permita ajustar los precios internos, en caso de que el "precio del coctel" se desvíe más de un 5% del precio internacional. Para ello se hace una comparación continua entre el precio estimado y el precio real, tomando en cuenta la tasa de cambio de la moneda.

d) Aspectos legales

De acuerdo con la ley No. 5508/74, RECOPE tiene el monopolio de la importación a granel, al estar expresamente autorizada para efectuar importaciones de petróleo, aun cuando el ordenamiento citado no impide importarlos para la venta al detalle. Esta interpretación legal, aunada a la reciente cancelación por parte de la Sala Cuarta de las exoneraciones que gozaba RECOPE, hizo que se volviera atractivo el mercado de combustibles para las compañías trasnacionales. Lo que aparentemente es una laguna legal, ha abierto las puertas a la liberalización de importaciones y a una intensa polémica para interpretar el espíritu de la ley.

Esta situación, que podría extrapolarse al resto de los países, permite ver con claridad dos puntos esenciales para fomentar la liberalización: i) legislación que autorice en forma clara la importación de hidrocarburos a todos los que demuestren interés y capacidad de hacerlo, y ii) situación impositiva justa y ecuánime que permita crear el ambiente para poder competir en igualdad de condiciones.

En septiembre de 1991, la Comisión Permanente de Asuntos Agropecuarios y de Recursos Naturales (integrada por diputados) rindió

"dictamen afirmativo de mayoría" sobre el proyecto de la Ley Reguladora del Expendio y Transporte de Productos derivados del Petróleo. En dicho proyecto se establece que la concesión de funcionamiento, así como la distribución al detalle de los combustibles, sólo podrán ser llevados a cabo por personas físicas o jurídicas costarricenses. También se imponen limitaciones para adquirir más de cinco estaciones de servicio, con objeto de evitar el acaparamiento en manos de una sola persona o grupo. Adicionalmente, se señala a RECOPE el deber de pasar a los actuales arrendatarios las estaciones de servicio que hay en su poder, o sacarlas a licitación pública. Se decretan las distancias mínimas entre estaciones de servicio por razones de seguridad y de mercado (1 km en área urbana y 5 km en área rural). Además se instituye que el SNE continúe fijando los márgenes de utilidad con el fin de "evitar el margen libre que sólo provocaría especulación y competencia desleal". En este momento se desconoce si esta ley ya fue aprobada por la Asamblea Legislativa.

2. El Salvador

a) Organización del subsector hidrocarburos

El sector energía lo conforman la Comisión Ejecutiva Hidroeléctrica del Río Lempa (CEL) y la Dirección de Energía, Minas e Hidrocarburos (DEMH), que funciona desde enero de 1992 (antes de ella estaba la Dirección General de Hidrocarburos (DGH), desde agosto de 1990) y depende del Ministerio de Economía.

Las políticas del sector son dictadas por el Ministerio de Economía y el Ministerio de Planificación, con el apoyo de la Dirección de Comercio Interno e Industria, para la aplicación de las leyes relacionadas con la comercialización y sondeos de precios, control de infracciones a los precios o acaparamiento, alteraciones de la calidad y volumen.

b) Sistemas de suministro y comercialización

Toda la importación de crudo y productos refinados se realiza a través de la refinería RASA, operada por Esso Standard Oil Ltd., la cual

distribuye a las cuatro compañías autorizadas para comercializar: Esso, Shell, Texaco, y Chevron. Cabe mencionar que la compañía Chevron anunció recientemente en intención de vender sus gasolineras. La comercialización del GLP la efectúan TROPIGAS, Shell, y Esso.

Debido a la falta de capacidad de almacenamiento, no se puede hacer una programación anual, y todas las importaciones son emergentes. Con un mes de anticipación, RASA solicita a la DEMH autorización para realizar una licitación con la información de apoyo que la justifica. Una vez autorizada la solicitud, se procede a efectuar una licitación privada internacional entre compañías previamente seleccionadas. Las ofertas recibidas son calificadas por un Comité de Evaluación integrado con miembros de RASA y DEMH, el cual adjudica la parcela al ganador del suministro. RASA aporta el dinero que se requiere, y luego --en el primer trimestre del año siguiente-- se practica una liquidación de las importaciones efectuadas el año anterior.

El flete marítimo para el transporte del crudo se obtiene por medio de contratos anuales que licita el gobierno. En la actualidad, el 80% de las importaciones corresponde a crudo de México y de Venezuela.

Existen alrededor de 250 gasolineras en todo el país; el 98% es propiedad de las empresas trasnacionales, que las ceden en arrendamiento sobre la base de contratos anuales.

El transporte de los productos se efectúa por medio de una flota, cuyo 60% es propiedad de las empresas trasnacionales.

c) Metodología de precios

Al monto resultante del valor fob de las importaciones de México y Venezuela, para una fecha determinada, se le agrega flete, seguro, pérdidas, gastos de internación y el margen o "utilidad garantizada" de 2.00 dólares por barril procesado, con lo que se determina el precio de venta promedio que luego se asigna a los productos en forma proporcional a los precios en la Costa del Golfo.

Para la obtención de los precios al público, se le adicionan los márgenes de comercialización respectivos (distribuidores, transporte y expendedores) y tres factores establecidos con criterios principalmente

fiscales y políticos: i) margen de variación de costo para cada producto (para absorber fluctuaciones del mercado internacional), ii) Fondo de Estabilización y Fomento Económico (FEFE, equivalente a un impuesto) y iii) subsidio para el diesel y el GLP (con criterio eminentemente político).

d) Aspectos legales

Se cuenta con leyes que regulan directamente la comercialización de hidrocarburos, como son:

- i) Ley de comercialización y regulación de precios (1986), y
- ii) Ley reguladora del depósito, transporte y distribución de productos de petróleo y su reglamento (vigentes desde 1973).

Existen, además, una serie de acuerdos, resoluciones, etc., que han sido emitidos sobre la base de las leyes mencionadas, y regulan aspectos concretos de comercialización de los productos petroleros.

Por otro lado, el decreto de creación del Fondo de Estabilización y Fomento Económico se refiere al impuesto aplicable a las gasolinas.

En forma más general, y similar al resto de los países, la Constitución de la República prohíbe los monopolios.

Otras leyes vinculadas con la actividad del mercado de hidrocarburos son la Ley de Control de Transferencias Internacionales y su reglamento, y la Ley de Fomento y Garantía de la Inversión Extranjera y su reglamento.

Merece destacarse que el reglamento de la Ley Reguladora de Depósitos indica claramente en su artículo 38 que "con objeto de evitar cualquier monopolio en la distribución de petróleo y procurar beneficio a mayor número de personas, una sola persona natural o jurídica, no podrá operar bajo ningún título o concepto, más de dos estaciones de servicio".

En noviembre de 1991, la Asociación Salvadoreña de Distribuidores de Productos de Petróleo (ASDPP) presentó a la Asamblea Legislativa un proyecto de ley de Incentivo a las Empresas Nacionales de Depósito, Transporte y Distribución de Productos de Petróleo, que tiene como objetivo proteger los intereses de los empresarios salvadoreños ante las compañías transnacionales cuando se llegue a la liberalización del mercado.

3. Guatemala

a) Organización del subsector hidrocarburos

La Dirección General de Hidrocarburos (DGH), dependencia del Ministerio de Energía y Minas, es la encargada de regular, supervisar y fijar normas y precios para la actividad de comercialización de los hidrocarburos; para ello cuenta con el departamento de precios y el de transformación y distribución, que supervisa las importaciones y la operación de la refinería. En virtud de sus funciones, la DGH también supervisa la exploración y explotación petrolera.

b) Sistemas de suministro y comercialización

Aproximadamente el 50% del consumo es cubierto por los productos de la refinería que es operada por Texaco, y el resto se importa en forma de productos refinados. La determinación de la cantidad de productos refinados y de crudo reconstituido que se necesita importar se realiza gracias a una programación anual basada en la proyección de la demanda y en el rendimiento de la refinería para poder abastecer el consumo de búnker sin excedentes.

Esta programación permite formular una estimación de las divisas requeridas para las importaciones, las cuales se realizan por el Pacífico para el crudo, y por el Atlántico y el Pacífico para productos provenientes de la Costa del Golfo.

Existen aproximadamente 525 gasolineras; el 60% es propiedad de los expendedores, que mantienen contratos de 10 años con las compañías que representan. El resto son arrendadas por medio de contratos anuales.

Las compañías actualmente autorizadas para comercializar son Esso, Shell, Chevron y Texaco, las cuales importan parte de los productos, y otra parte la obtienen de refinería; sin embargo, la compañía Chevron anunció recientemente su intención de vender sus gasolineras. El GLP es importado vía marítima por el Atlántico y vía terrestre desde México. No existen restricciones para que otras empresas importen, y se encuentra en trámite la solicitud de la Asociación de Expendedores para realizarlo.

El transporte de combustible se realiza por medio de transportistas privados agrupados en dos asociaciones: i) GRETEC, que es la más antigua y ii) ATRADEP, que se formó por los propietarios de gasolineras. El Ministerio de Energía y Minas está estudiando un proyecto para la construcción de un poliducto para el transporte de combustibles desde el Pacífico hasta la ciudad capital.

Las importaciones son realizadas directamente por las propias compañías. La única intervención del gobierno, en el caso del crudo, consiste en la autorización de la papelería correspondiente. Esto empezó a cambiar recientemente (mayo de 1992), al llevarse a cabo la primera licitación para crudo y reconstituido, que recibió seis ofertas de nueve empresas invitadas.

c) Metodología de precios

Las importaciones de productos refinados se valúan sobre la base de los precios fob del Caribe para la fecha de embarque, a los cuales se agregan flete, seguro, costos y pérdidas, para obtener para cada embarque los precios ex-planta distribuidora. Se le suman los márgenes de comercialización de distribuidores, transporte, expendedores y los impuestos correspondientes. La diferencia de esta suma con respecto al precio fijado al público determina un sobrecargo o una compensación (subsidio) que se recauda por medio del Fondo Compensatorio.

Los precios de los productos de la refinería se basan en los costos de operación y de la materia prima, agregándole los impuestos y la "utilidad garantizada", que es aproximadamente 0.80 dólar por barril procesado.

d) Aspectos legales

La legislación principal que regula la comercialización de hidrocarburos está incluida en la Ley Reguladora de la Comercialización de los Hidrocarburos, vigente desde 1983, la cual tiene como objetivo el adecuado control y la fiscalización de la calidad y el volumen de los combustibles que se comercializan, así como establecer las sanciones correspondientes.

Dicha ley contempla aspectos como sanciones por negativa a vender productos o por acaparamiento de los mismos, trasegar productos petroleros sin estar autorizado para ello, alteración de la capacidad de los depósitos, etc. Sin embargo, la falta de inspectores y recursos para la realización de la supervisión impide muchas veces la aplicación rápida y eficiente, aparte de que los trámites requeridos para sancionar son muy engorrosos.

Existe también el reglamento para depósitos de petróleo y sus derivados, vigente desde 1962, el cual ha sido modificado a través de los años por medio de acuerdos y decretos, tratando de cubrir situaciones no previstas. En él se establecen las distintas categorías de depósitos (venta al público, consumo propio y almacenamiento) y los trámites requeridos para obtener licencia; asimismo, se indican las distancias mínimas para construir gasolineras con relación a otras existentes o edificaciones de uso público.

Debido a tantas reformas por medio de decretos que han tenido estos instrumentos legales, y a la obsolescencia de gran parte del contenido de los mismos, es necesario revisarlos y actualizarlos para cubrir las nuevas situaciones de comercialización.

4. Honduras

a) Organización del subsector hidrocarburos

Creada en 1983 con el fin de contratar la compraventa de petróleo y sus derivados, funciona la Comisión Administradora del Petróleo (CAP), formada por delegados del Ministerio de Economía y Comercio (que ejerce la presidencia), del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y del Banco Central de Honduras. El Decreto ejecutivo No. 21-92, publicado el 18 de agosto de 1992, creó la Comisión Nacional de Energía con objeto de coordinar los planes, políticas y estrategias del sector energía; está integrada por representantes de la Presidencia de la República, de los Ministerios de Recursos Naturales, Economía y Comercio, Hacienda y Crédito Público, Comunicaciones y Transporte, Planificación y Presupuesto, y del Banco Central.

b) Sistemas de suministro y comercialización

Las importaciones de crudos y refinados son realizadas por la refinería ubicada en Puerto Cortés, operada por Texaco, en virtud de un contrato renovado anualmente. Esta empresa conjuntamente con la CAP hacen una proyección anual, ajustándola cada trimestre. El volumen de crudo a importar es el máximo que puede procesar la refinería, y el resto se complementa con productos refinados. El excedente de búnker producido es exportado. La refinería importa crudos y refinados, previa solicitud de autorización a la CAP para cada embarque, lo que le garantiza la obtención de divisas.

Recientemente inició operaciones Petrotela, empresa privada de almacenamiento de combustibles, cuyo propósito es importar productos refinados. Esta empresa abastece principalmente a DIPPSA pero también a estaciones de la Esso y de la Shell. De igual manera que la refinería, para tener garantizada la obtención de divisas, solicita autorización a la CAP para cada embarque. Se están construyendo instalaciones de almacenamiento en la costa pacífica (Petrosur) por parte de Petrotela. Existe también una terminal de GLP en Puerto Cortés operada por Gas del Caribe.

Las empresas autorizadas para operar son Texaco, Esso, Shell, DIPPSA (anteriormente Chevron) y PEHON, las cuales son abastecidas principalmente por la refinería. Las dos últimas tienen una participación en el mercado menor al 2%. DIPPSA es abastecida exclusivamente por Petrotela.

Funcionan alrededor de 320 gasolineras, en su mayoría arrendadas mediante contratos de cinco años. Solo 30 gasolineras de este total son propiedad de particulares. El transporte de productos está en manos de transportistas independientes.

c) Metodología de precios

El procedimiento actual es muy semejante al utilizado en Guatemala, con la diferencia de que por cada embarque se hace una estimación del diferencial de precios del crudo y reconstituido transportados, con respecto a los precios anteriores. Esto provoca que los precios nuevos se amarren a los anteriores. Está establecida una utilidad garantizada para la refinería de aproximadamente 2.5 millones de dólares anuales, así como

una cantidad por galón para Petrotela. Este sistema sería modificado en julio de 1992, a partir de las recomendaciones del programa de liberalización hecho por el Banco Mundial. El nuevo procedimiento contempla un mecanismo de fijación de precios que refleje el valor de oportunidad de los derivados del petróleo a base del concepto de paridad de importación.

d) Aspectos legales

La comercialización está regulada por el decreto No. 94 de mayo de 1983, el cual creó la Comisión Administradora de la Compra-venta y Comercialización del Petróleo. El reglamento de dicho decreto establece las funciones y atribuciones de la CAP y el procedimiento para la modificación de los precios internos.

Por otro lado, la aplicación del reglamento de gasolineras se halla bajo la responsabilidad de la Dirección General de Transportes, encargada, además, de fijar las tarifas del transporte de combustible.

La Ley de Protección al Consumidor establece el control de calidad de los combustibles, la calibración de las bombas y el control de precios.

Por medio de un decreto, de agosto de 1992, se creó la Comisión Nacional de Energía, con el fin de coordinar los planes y políticas del sector energía así como velar por la emisión de reglamentos para el funcionamiento del sector.

5. Nicaragua

a) Organización del subsector hidrocarburos

Bajo la dirección del Instituto Nicaragüense de Energía (INE), funcionan la Dirección General de Hidrocarburos (DGH) y la Empresa de Energía Eléctrica. La DGH realiza las funciones de planificación, regulación normativa y control de las actividades que se desarrollan en el subsector. Están adscritas, bajo su responsabilidad directa, las siguientes empresas: Empresa Nicaragüense del Petróleo (PETRONIC), única autorizada para importar o exportar hidrocarburos; Empresa de Lubricantes de Nicaragua (LUBNICA), importadora y comercializadora de lubricantes;

Empresa Nicaragüense del Gas (ENIGAS), envasadora y comercializadora de gas licuado, y Transportadora Internacional S.A. (TISA), transportadora terrestre de combustibles.

b) Sistemas de suministro y comercialización

Las importaciones de crudo reconstituido son realizadas por PETRONIC a través de Puerto Sandino, en la costa del Pacífico, la cual entrega el producto a la refinería --operada por la Esso-- por medio de un oleoducto de 52.8 km de longitud. La capacidad de almacenamiento en Puerto Sandino está limitada a 280,000 barriles, y se complementa con la capacidad de la planta de almacenamiento Piedras Blancas, que tiene 180,000 barriles, y está conectada por este mismo oleoducto a 10 km de distancia.

A Puerto Corinto, en el Pacífico, llegan tanqueros pequeños con productos refinados, pero la escasa capacidad de almacenamiento (110,000 barriles) y los problemas para transportar el combustible a Managua impiden atraer tanqueros grandes.

Por la costa atlántica se importan, cada 2 o 3 meses, productos refinados en embarques pequeños de 17,000 a 20,000 barriles cada uno. La refinería distribuye productos refinados a Esso mercado, Shell, Texaco, Chevron, Tropigas, Enigas y Essogas, que son las empresas autorizadas para comercializar. Al igual que para El Salvador y Guatemala, la compañía Chevron anunció recientemente su intención de vender sus gasolineras en Nicaragua.

Además del crudo, se importan productos refinados de Venezuela, dentro del marco del Acuerdo de San José. El fletamento se contrata por medio de licitaciones anuales que realiza una comisión formada por el Banco Central, INE y PETRONIC.

Operan en el país 176 gasolineras; la tercera parte de ellas se localiza en el departamento de Managua. Del total del país, sólo 13 gasolineras (7%) corresponden a PETRONIC.

El 70% del transporte de productos es realizado por las compañías trasnacionales y el resto por medio de transportistas privados.

c) Metodología de precios

Se establecen precios ex-refinería a los cuales se les agregan los márgenes de comercialización de las empresas petroleras y gasolineras y el impuesto selectivo al consumo, para llegar a obtener los precios al consumidor final. Los precios ex-refinería (llamados precios tubería-refinería) se establecen sobre la base del sistema de precios cost plus, para lo cual se suman los costos de operación, materia prima, energía y pérdidas, y se agrega una utilidad garantizada de 1.87 dólar/barril procesado. Esta utilidad o margen operativo fue pactada entre el INE y la ESSO en 1986, y se mantiene invariable hasta la fecha.

El sistema contempla, además, un procedimiento --vigente desde 1982-- para pagar a la refinería por reposición de inventarios 2/ en caso de devaluación de la moneda nacional.

Los márgenes de las empresas petroleras incluyen el costo del transporte --realizado en su mayor parte por ellas-- que se ha mantenido más o menos estable desde 1988. A partir de marzo de 1992 esta situación se modificó con la separación del margen de transporte. El impuesto selectivo al consumo se calcula conforme a los ingresos que requiere finanzas, basándose en un acuerdo que data de más de 15 años.

Merece destacarse que el fuel-oil, el avgas, asfalto y productos aromáticos (varsol y H.H.A.) tienen precio libre, por lo que no se les establece ningún margen, sólo el impuesto al consumo y el precio ex-refinería.

d) Aspectos legales

Prácticamente no existen leyes para regular la actividad del renglón hidrocarburos; las situaciones se manejan, a medida que se presentan, por medio de acuerdos en reuniones con los sectores involucrados. Esta práctica obedeció a la cambiante situación de Nicaragua en los años precedentes. Ahora que el país mantiene una mayor estabilidad, tanto

2/ La refinería está obligada a mantener inventarios mínimos, por lo que, para reponerlos con moneda devaluada, requiere que se le reconozca el costo incremental.

política como económica, es prioritaria la elaboración de leyes y reglamentos.

6. Panamá

a) Organización del subsector hidrocarburos

Cuenta con una Dirección General de Hidrocarburos (DGH) que depende del Ministerio de Comercio e Industrias. Existe también la Comisión Nacional de Precios, que se encarga de fijar precios para diversos productos agrícolas, los medicamentos, el transporte y los hidrocarburos. La DGH supervisa y regula las actividades relacionadas con el suministro y comercialización de petróleo y sus derivados, así como la incipiente actividad de exploración y explotación petrolera.

b) Sistemas de suministro y comercialización

Se realiza una proyección anual conjunta entre la DGH y la refinería operada por Texaco, a fin de programar las importaciones de crudo y limpios que lleva a cabo directamente esta última. La supervisión de la DGH, abarca únicamente inventarios y verificación de precios de los productos comprados. Es interesante hacer notar que desde 1988 no se compra crudo alguno a México, y que desde 1992 se ha adquirido principalmente crudo Oriente.

Las empresas autorizadas para operar son Texaco, Esso, Shell, Petrolera Nacional y Delta. En el área canalera, para la venta de búnker o diesel marino a barcos, operan la Esso, Texaco, Shell, Chevron y B.P.

Existen 320 estaciones de servicio, de las cuales el 20% es propiedad de Texaco, y el resto de particulares.

c) Metodología de precios

Los precios son fijados y controlados por el gobierno, incluidos los márgenes de comercialización de los distribuidores, transportistas y expendedores. Este sistema desaparecerá a partir de octubre de 1992 debido a que se va a liberar totalmente el mercado, con excepción del tanque de GLP de 25 libras, que continuará con precio subsidiado.

A partir del 30 de septiembre de 1992 cualquier persona física o moral podrá importar derivados del petróleo para su venta en el mercado doméstico. Cuando se trate de refinados similares a los que produce la refinería de Panamá, éstos serán gravados con una tarifa de protección de 20% sobre el valor cif, la cual será disminuida a razón de 1% anual, hasta llegar al límite de 5% en 15 años. Esta tarifa de protección no se aplicará a los productos refinados en Panamá, a los que se importen en las Zonas Libres de Petróleo para su posterior exportación, al gas licuado, la gasolina de aviación y el Jet-fuel, así como a las importaciones realizadas cuando la refinería local cuente con un inventario de producción propia menor a 10 días de consumo nacional.

Dentro de la política de precios que se propone, ninguna empresa que se dedique a la refinación podrá impedir la libre importación de productos refinados al país, ya sea por las compañías distribuidoras o por los grandes consumidores.

Se promoverá la participación de empresas en las actividades de refinación, comercialización, distribución y almacenamiento de hidrocarburos y sus derivados, para lo cual se definirán las disposiciones legales y técnico-financieras que permitan la incorporación a este tipo de actividad de nuevas empresas que cumplan con las normas establecidas local e internacionalmente.

Los impuestos por la importación de productos serán causados en el momento en que éstos se retiren para su distribución y venta (concepto de zonas libres petroleras) y serán retenidos y pagados por las compañías distribuidoras dentro de los 25 días siguientes al mes vencido; pagarán sólo 8% de impuesto sobre la renta.

El precio de los productos derivados que se importen o se elaboren localmente tendrá como base el concepto de paridad de importación. En estas condiciones, los precios internos de los combustibles evolucionarán de acuerdo con los precios en el mercado internacional, y se garantizará que la refinería optimice su operación con el fin de poder competir con el producto importado. Lo único establecido por el gobierno serán los impuestos a los distintos productos, y se eliminarán todos los subsidios y recargos actuales, con excepción del vigente para el tanque de GLP de 25 libras.

d) Aspectos legales

La principal legislación se centra alrededor del contrato con la refinería, que vence en septiembre de 1992. La refinería realiza las compras y pone las especificaciones de los productos, en tanto que la DGH supervisa niveles de inventarios y verifica los precios de los combustibles comprados. Esta situación cambiará a partir del nuevo contrato que se está negociando, en el cual el gobierno no asumirá obligación alguna para garantizar la rentabilidad ni utilidades a la refinería, por lo que la DGH asumirá un nuevo papel, lo que plantea la necesidad de emitir las leyes y los reglamentos que las nuevas actividades demanden.

Con la liberalización, el gobierno será quien establezca las especificaciones de los productos que se comercialicen en el país. Asimismo, velará para garantizar que las empresas importadoras suministren los productos para satisfacer la demanda nacional, y vigilará que las tarifas de muellaje y trasiago sean razonables y adecuadas. Será responsable también de controlar que existan suficientes instalaciones de almacenamiento y que se cumpla con las leyes de protección al medio ambiente.

III. ANALISIS REGIONAL

De acuerdo con la información obtenida, se analiza la región en su conjunto, y se destacan los elementos más importantes que deben ser considerados para propiciar el establecimiento de la competencia y permitir la liberalización.

En todos los países de la región se han iniciado acciones encaminadas a la liberalización del mercado de combustibles: en algunos, como El Salvador, ya se empezó liberalizando los precios de las gasolinas; en Panamá, ya existe una fecha establecida y estudios para realizar una liberalización total; en Honduras se está desarrollando un estudio para regular y ordenar los precios, previo a la liberalización; en Costa Rica el debate público es muy fuerte, y ayudará a la opinión pública y autoridades del gobierno a tomar decisiones; Guatemala ha manifestado su decisión de llevarla a cabo, pero aún falta la definición de la forma específica, y Nicaragua requiere consolidar su proceso de estabilización y elaborar alguna reglamentación antes de tomar las decisiones correspondientes.

1. Niveles de precios

Los resultados de la liberalización incidirán necesariamente sobre los precios al consumidor final, los cuales se presentan a continuación con fines ilustrativos. En el caso de las gasolinas de El Salvador no se trata de precios oficiales al público sino de "precios sugeridos" por las compañías distribuidoras, dado que el gobierno, a partir de enero de 1992, liberó los precios, y son las gasolineras las que determinan el precio de venta.

PRECIOS AL CONSUMIDOR FINAL

(Dólares/galón)

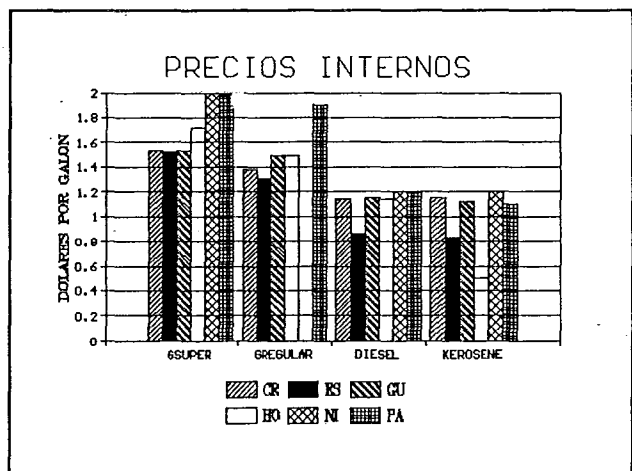
Producto	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá
Gasolina super	1.53	1.52 <u>a/</u>	1.53	1.72	2.00	1.98
Gasolina regular	1.38	1.31 <u>a/</u>	1.49	1.49	-	1.90
Diesel	1.14	0.86	1.15	1.14	1.20	1.19
Kerosene	1.15	0.83		0.50	1.20	1.10
Vigencia	4/92	1/92	7/92	6/92	6/92	8/92
Tipo de cambio	131	8.15	5.19	5.40	5.00	1.00

Fuente: Cifras oficiales de los países.

a/ Precios sugeridos.

Puede apreciarse las diferencias que existen en los precios internos al público: en el caso de la gasolina superior oscila entre un precio mínimo de 1.53 dólar/gal en Costa Rica y Guatemala, hasta un máximo de 2.00 dólar/gal en Nicaragua, lo que significa una diferencia de 0.47 dólar/gal (30%). Para la gasolina regular, Panamá tiene el valor más alto de 1.90 dólar/gal, mientras

que en Costa Rica es de 1.38 dólar/gal, lo que equivale a una diferencia de 0.52 dólar/gal (38%). De igual manera sucede para el diesel y el kerosene. El primero va desde 1.14 dólar/gal en Costa Rica hasta 1.20 dólar/gal en Nicaragua (5% de diferencia); y el kerosene, desde 0.50 dólar/gal en Honduras hasta 1.20 dólar/gal en Nicaragua, lo que representa una diferencia de 0.70 dólar/gal (140%). Es evidente que el producto que más variación presenta es el kerosene, seguido de las gasolinas, y el más uniforme es el diesel.



2. Poca capacidad de almacenamiento

Con excepción de Panamá, Costa Rica --y probablemente Honduras, que ya inició la construcción de plantas de almacenamiento--, uno de los mayores obstáculos para lograr la liberalización en la región es la falta de suficiente capacidad de almacenamiento que permita a otros empresarios particulares poder importar los combustibles.

El supuesto anterior se basa en que la liberalización funcionaría eficazmente si se integraran nuevos suministradores de combustibles al mercado, pues de otra manera se mantendría la situación de monopolio, aun en el caso de Guatemala que es donde hay mayor número de importadores. La capacidad actual de almacenamiento es manejada por las empresas que controlan el mercado, por lo que difícilmente proporcionarían sus instalaciones para permitir que se establezcan sus posibles competidores. En conclusión, para que haya más competidores es necesario disponer de nuevos tanques de almacenamiento para recibir y distribuir el combustible (o la rehabilitación de algunos que estuvieran en desuso). Sin ese requisito no se podrá incentivar a los probables nuevos importadores.

Esto se podría lograr por medio de la participación del gobierno en la construcción y manejo de dichas instalaciones. Sin embargo, existe interés de algunas empresas particulares para realizar las inversiones con miras a obtener utilidades por el uso de las instalaciones, lo cual se considera una alternativa mejor. En este último caso, el Estado definiría claramente las reglas del juego.

3. Ordenamiento del mercado

Por otro lado, uno de los mayores problemas para poder lograr la liberalización se encuentra en la relación que existe entre los expendedores y las compañías trasnacionales. En algunos países, un gran porcentaje de gasolineras está en manos de particulares, pero en otros, la mayoría de las gasolineras pertenece a las trasnacionales, que las dan en arrendamiento. Esto puede ser un obstáculo para implantar una liberalización. Por lo tanto, es necesario que los gobiernos inicien la liberalización con el ordenamiento del mercado, de tal forma que no se mantengan indefinidamente las condiciones oligopólicas actuales.

Para ello debe diferenciarse lo que significa venta a granel, venta al detalle y transporte de productos, ya que bajo un sistema de precios regulados, una sola empresa llega a recibir tres márgenes de comercialización, y en un sistema libre, eso es un evidente monopolio.

Lo anterior significa definir y reglamentar que, dentro de la cadena de comercialización, una empresa sólo puede estar autorizada para participar en una de las etapas, como sería la importación, la distribución, el transporte, o la venta al detalle. De otra manera, los esquemas actuales seguirán impidiendo a los empresarios pequeños competir en condiciones justas, puesto que en algunos países las compañías trasnacionales importan, distribuyen, transportan y venden.

Debe evitarse también que nuevos importadores asuman el actual papel de las compañías trasnacionales, y se conviertan en importadores, transportadores y vendedores.

En este mismo ordenamiento del mercado, los gobiernos deben velar para que la comercialización se realice empleando los sistemas estándar de medición de los volúmenes involucrados a la temperatura de 60° fahrenheit, como está establecido en los contratos y regulaciones internacionales. Si el mismo trato se aplica a los consumidores finales, deberían hacerse mediciones en todos los países para establecer a qué temperatura salen de la manguera los combustibles que se expenden al público, con el propósito de definir el criterio a seguir.

4. Fortalecimiento institucional

Muy importante es el fortalecimiento de las unidades gubernamentales que estarán encargadas del control y regulación de la actividad petrolera en la etapa previa y una vez que el mercado esté liberalizado. En todos los países existe ya una unidad formada, aunque no todos cuentan con el personal suficiente y preparado para hacerse cargo de las tareas que esta regulación implica, por lo que se necesita apoyo y capacitación.

Dependiendo de las tareas por realizar, así será el personal que se requiera, pero fundamentalmente habrá que supervisar niveles de inventarios, capacidad y seguridad de las instalaciones, aplicación de

regulaciones antimonopolios, cumplimiento de regulaciones para protección del medio ambiente y especificaciones de calidad.

Con excepción de Costa Rica, los países no cuentan con el equipo y recursos humanos para la verificación continua y permanente de las especificaciones técnicas que deben cumplir los combustibles. Las especificaciones que se aplican deben ser revisadas conforme a las necesidades de la región, teniendo presente las posibilidades de uniformación con objeto de reducir costos de importación. Para este propósito sería muy útil contar con un estudio regional, semejante al que semestralmente realiza Costa Rica para los productos que ahí se consumen. Este estudio consiste en medir la variación o frecuencia de algunas de las propiedades importantes de los combustibles producidos o importados, y se presentan los resultados en un informe acompañado de gráficas de frecuencia.

5. El caso de Costa Rica

El proceso de liberalización puede tener repercusiones sobre empresas manejadas por el gobierno; tal es el caso de Costa Rica. Por ello, además de elementos puramente económicos, hay un fuerte componente político. Considerando que el período presidencial está en sus años finales y en precampaña eleccionaria, es legítimo pensar en la escasa probabilidad de que el gobierno actual tome decisiones relacionadas con la liberalización. No obstante, se ha producido un intenso debate sobre el tema en el país; asimismo se ha observado confusión de algunos sectores al tratar simultáneamente aspectos de liberalización y privatización, que no necesariamente deben realizarse conjuntamente.

RECOPE es una empresa estatal que cuenta con personal calificado y con experiencia, el cual ha demostrado eficiencia en actividades tan delicadas como la compra de petróleo y derivados. Aspectos como las regulaciones legales y tarifarias que le imponen las autoridades presupuestarias y de planificación, cargas sociales y crecimiento burocrático por compromisos políticos, deberían ser analizados a la luz del comercio liberalizado, en su caso, para poder competir en un mercado ya

liberado. De esta manera, una empresa estatal, con autonomía suficiente, podría competir no sólo a nivel nacional sino incluso internacional.

6. Posibles efectos de la liberalización

Las economías de los países de la región se han caracterizado por establecer exoneraciones, subsidios y precios regulados. Son pocos los casos en que funciona un mercado sin privilegios fiscales, y cuando esto sucede, es usual que se establezcan monopolios y oligopolios que limitan la participación de nuevos competidores.

Esta situación está motivada por la falta de legislación adecuada y también por el pequeño tamaño de los mercados. Cuando para participar en el mercado de oferentes se requiere de inversiones considerables, es casi imposible acceder a él. Ejemplos de esta situación se encuentran en la industria cementera, el transporte de combustibles, la comercialización (importación y venta) de combustibles, el transporte público de pasajeros, y otros.

El Salvador inició en enero de 1992 la liberalización de precios al público de las gasolinas superior y regular. El procedimiento consistió en no seguir regulando el margen de comercialización de las compañías distribuidoras, y acordar con las mismas, por medio de un "pacto de caballeros", que el margen de comercialización se mantuviera dentro de un rango convenido.

La medición de los resultados, efectuada en marzo, mostró que los precios al público se han mantenido ligeramente por debajo de los precios sugeridos por las compañías distribuidoras. Cabe destacar que dichos precios sugeridos son menores que los precios fijos que estaban vigentes anteriormente. Se está trabajando en la ley de protección al consumidor que normará lo relativo a antimonopolios.

En Costa Rica, se permitió el establecimiento de expendios de combustible operados por compañías trasnacionales, con automarket incorporado y equipo moderno. El contraste con las tradicionales es notorio: estas últimas se han mantenido en un estado de deterioro tal que hasta el pavimento de las pistas está totalmente quebrado y con baches, además de los techos de las bombas y las casetas en mal estado.

Esta nueva competencia ha motivado a los empresarios nacionales (aunque con grandes esfuerzos) a empezar el reacondicionamiento de sus gasolineras para poder competir, lo que demuestra la eficiencia del proceso. No obstante, es necesario que estos pequeños empresarios tengan una etapa de protección por medio de facilidades crediticias, aceleración de los trámites, etc.

Otro inicio de liberalización se dio con la venta de combustibles marinos, actividad que anteriormente realizaba RECOPE. Actualmente se están comercializando por medio de una empresa privada, bajo un sistema de zona franca, por lo que se lo cataloga como exportación.

Panamá cuenta con la experiencia de que, a nivel de expendedores, funcionan desde hace varios años dos empresas nacionales, denominadas Petrolera Nacional y Delta, que compiten adecuadamente con las compañías transnacionales. Delta tiene mayor participación en el mercado. Esta situación es ventajosa para llevar a cabo la liberalización completa que se tiene planeada para octubre de 1992.

Estos inicios en el aspecto de liberalización en Centroamérica muestran que el proceso puede darse con resultados satisfactorios y que no es necesario que se liberen en forma simultánea todos los combustibles y los sistemas.

7. Obstáculos a la liberalización

Es indudable que para realizar la liberalización alguien tendrá que ceder parte del mercado que tenía cubierto, pues de otra forma no habría espacio para nuevos competidores. Esto puede generar una resistencia directa o indirecta que podría atrasar o tal vez evitar totalmente el proceso. Por eso es importante eliminar las complicaciones burocráticas, ya que el simple atraso en los trámites o autorizaciones requeridas para iniciar operaciones puede significar el fracaso de una iniciativa. Si se implantan procedimientos claros y ágiles, las gestiones no se retrasarán y se llevará un estricto control del avance de las mismas.

En la mayoría de los países de Centroamérica, los expendedores se pronuncian, aunque con ciertas reservas, a favor de una liberalización completa; salvo en Costa Rica, donde la perciben como una amenaza e incluso

se oponen a su instauración. Si este grupo agremiado no reacciona y advierte a tiempo las ventajas que puede obtener por encontrarse actualmente en una posición sin mucha competencia por parte de las compañías trasnacionales, le será más difícil hacerlo en el futuro, cuando estas últimas logren consolidar su posición en el mercado.

La falta de políticas o de conocimientos de mercadeo puede poner en fuerte desventaja a los expendedores para lograr introducirse adecuadamente y competir en aspectos publicitarios y promocionales. Afortunadamente, los egresados de las universidades, tanto centroamericanas como extranjeras, tienen preparación, habilidad e ingenio, y será conveniente contratarlos para diseñar las campañas respectivas.

En los países del Istmo Centroamericano es usual no permitir que exista competencia, situación fomentada por los que ya ocupan el mercado y no desean ser desplazados. Por lo tanto, no conviene llevar a cabo la liberalización total del mercado sin el fortalecimiento institucional de los organismos reguladores y el ordenamiento del mercado.

Los organismos reguladores son la protección para los consumidores de que la comercialización, después que se liberen los controles de precios, se lleve a cabo sin abusos, tanto en aspectos de precios como de calidad y cantidad. La falta de organismos adecuados de control puede provocar el fracaso de la política de liberalización y el consiguiente regreso a los actuales esquemas de precios controlados.

8. Necesidades detectadas

a) Comunicación

Cada país centroamericano realiza su actividad petrolera prácticamente aislado de los demás, con gran desconocimiento de lo que sucede incluso en los países vecinos. Únicamente cuando hay crisis o necesidad de información urgente, se promueve cierta comunicación.

El éxito de la liberalización puede lograrse si los países actúan unidos sobre la base de una buena comunicación moderna y eficiente entre ellos. Sería deseable un sistema de comunicación permanente que permita el acceso a una base de datos para tomar decisiones y que sustituya en un

nivel superior a las reuniones esporádicas. Así se podría saber, por ejemplo, sobre compras y oportunidades en el mercado petrolero.

Esto se lograría si se instalara una red moderna de comunicaciones que permitiera transmitir la información, y se contara con expertos o técnicos en cada país dedicados a darle mantenimiento a una base de datos regional en tiempo real.

b) Capacitación

Es necesario lograr el fortalecimiento de las unidades reguladoras, para lo cual debería realizarse un programa de capacitación del personal en aspectos de comercialización, normas de seguridad, comunicaciones, preservación del medio ambiente y otras áreas.

En lo relativo a comercialización se requiere capacitación en transporte marítimo, mercados de futuro, regulaciones de comercio internacional, mecanismos de pago y de crédito, evaluación de alternativas. Posiblemente, al preparar personal del sector público, éste sería absorbido posteriormente por el sector privado, aunque, de todos modos, el beneficio permanecería en los países.

c) Asesoría

Existe mayor capacidad y experiencia en algunos países que en otros, lo cual puede ser aprovechado por medio del intercambio de expertos centroamericanos. Se puede emplear la experiencia en licitaciones que tienen Costa Rica o El Salvador, o la de mecanismos de precios aplicados que hay en Guatemala o Costa Rica. Es evidente que en este último país hay mayor capacitación en diversos campos.

IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

1. Conclusiones

Aun cuando el proceso tiene como objetivo principal liberar el control de precios, es necesario combatir primero las distorsiones en el sistema actual, eliminando de manera gradual los subsidios existentes. Las heterogéneas condiciones de cada país determinan que el proceso y el tiempo para llevar a cabo la liberalización también sean diferentes.

a) Etapas comunes en la región

Dado que en la mayoría de los países son compañías extranjeras las que controlan el mercado, se considera conveniente ir desregulando paulatinamente diferentes etapas del proceso.

i) Margen de comercialización del transporte. Sería más conveniente iniciar liberalizando el control de precios del transporte de combustibles, sin eliminar el control de precios al consumidor final. En casi todos los países existe una flota de transporte automotor para combustibles mayor de la requerida, como resultado, probablemente, del incentivo a involucrarse en ese negocio por ofrecer garantías de recuperación de la inversión y rentabilidad adecuada, a causa de la fijación de márgenes de comercialización por parte del gobierno.

Si se elimina la fijación del margen de comercialización en el transporte, habrá una competencia en la oferta, y una probable baja en las tarifas.

ii) Margen de comercialización del expendedor. Después de observar algún tiempo la reacción del mercado a la anterior medida, se podría proceder a eliminar el control sobre los márgenes de los expendedores, lo que prácticamente significa liberar el precio al consumidor final, conservando la posibilidad de fijar el margen de los distribuidores.

Es posible que al darse esta etapa, se encuentre mayor número de empresas involucradas en la importación, transporte y comercialización que cuando se tenían totalmente controlados los precios. Si en este momento

se ha logrado la estabilidad de suministro y capacidad de oferentes para satisfacer la demanda, puede realizarse el siguiente paso, que consistiría en la liberación total, desde la importación hasta el precio al consumidor final.

La liberalización de los precios no tiene que darse necesariamente para todos los productos al mismo tiempo. Puede procederse a liberar los precios de las gasolinas y observar la reacción del mercado, liberando luego otros combustibles, dejando para una etapa final la liberación de precios del GLP.

b) Regulaciones de seguridad

La supervisión del estado mecánico y la exactitud de las cisternas deberá ser realizada muy rigurosamente, para que no se produzca deterioro en la calidad del equipo involucrado, por falta de mantenimiento o incumplimiento de normas. Será necesario fortalecer la capacidad del Estado para ejercer esta función con prontitud y eficiencia. En varios países, esta revisión es ejecutada por las mismas empresas trasnacionales, que cuentan con el apoyo y la experiencia de sus casas matrices. Es necesario aprovechar esta experiencia y capacitar personal de las entidades del Estado. Conviene que el personal asignado tenga calidad de profesional universitario, de preferencia con formación en ingeniería, para que la labor que desarrollen, aparte de ser muy delicada y de gran responsabilidad, se lleve a cabo con los más altos estándares que la industria exige.

Sin embargo, una alternativa mejor podría ser que en lugar de fortalecer una entidad estatal encargada de supervisar la calidad y seguridad de los equipos involucrados en el proceso --las plantas de recepción y almacenamiento, el equipo de transporte y las gasolineras-- se fomentara la formación de empresas particulares que pudieran prestar el servicio en forma más eficiente.

c) Situación de las refinerías

Costa Rica y Panamá presentan situaciones distintas al resto de los países. En el primer caso, porque la refinería es propiedad del Estado y

las compañías trasnacionales tienen poca participación en el mercado. En el segundo, el gobierno virtualmente ha concluido la negociación de un nuevo contrato con la refinería por otros 20 años, eliminando en éste la condición de "utilidades garantizadas" que existía en el anterior.

Para el caso de las refinerías de Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua, debería tomarse la decisión de eliminar las utilidades garantizadas y permitir que aquéllas importen libremente el crudo más apropiado, en términos de calidad y precio. Muchos de estos convenios de "utilidades garantizadas" nacieron a raíz de la vigencia del Acuerdo de San José. En consecuencia, si el crudo comprendido en dicho convenio no es competitivo, las importaciones tenderán a disminuir aún más, al dejar a las refinerías con la opción de importar libremente.

En el caso de Guatemala, no existe un contrato que obligue a garantizar la utilidad a la refinería.

d) Posibilidades de uniformización

El consumo del mercado petrolero centroamericano es pequeño (alrededor de 115,000 barriles diarios); sin embargo, existen muchas diferencias entre los países con relación a especificaciones, metodologías y precios. Para que realmente se puedan obtener ventajas en la liberalización del mercado, es necesario un esfuerzo a través de reuniones, seminarios, etc., para intercambiar información que permita uniformar criterios en los aspectos anteriores.

i) Especificaciones. Deben uniformarse en la región las especificaciones de las gasolinas con miras a eliminar el plomo, definir el octanaje más adecuado y otros parámetros, así como el contenido de azufre e índice cetano del diesel. Esto podría propiciar ahorros mediante la importación de mayores cargamentos en forma conjunta.

ii) Metodologías para fijar precios. Se aplican metodologías semejantes, aunque presentan distintos grados de detalle y complejidad para la determinación de los precios. La uniformación ayudaría a simplificar los procedimientos, y plantearía la posibilidad de llegar a tener precios iguales.

iii) Precios. Debido a los diferentes criterios y metodologías de cálculo aplicados, los precios internos no reflejan la situación del mercado internacional. Adicionalmente, se manejan con pautas políticas, lo que provoca diferencias importantes entre países vecinos. Es necesario que previo a liberar los precios, éstos se fijen con criterios económicos para poder nivelarlos.

e) Competencia extranjera

Se considera muy conveniente la participación de empresas extranjeras en el mercado, en algunos casos importando productos refinados, y en otros produciendo los refinados que el país necesita. Lo que no conviene seguir manteniendo es el esquema de participación basado en la firma de contratos o concesiones que ya no tienen razón de ser. Tanto las refinerías como las compañías distribuidoras deben competir en forma libre, como lo hace cualquier empresa extranjera, sea la CocaCola, la Pepsicola, la IBM, etc., que no gozan de la protección de un contrato con el gobierno y mucho menos de "utilidades garantizadas".

f) Leyes antimonopolio

En algunos países, como El Salvador, existe reglamentación específica que prohíbe los monopolios en la comercialización de los hidrocarburos. En Costa Rica se está planteando una propuesta concreta con el mismo propósito. La Constitución también lo prohíbe; sin embargo, en muchos casos no se cumple con la ley, o bien se encuentran medios para evadir o disimular el carácter de monopolio. El problema no está tanto en la falta de una ley específica, sino en que no se tienen los mecanismos de control que obliguen a cumplir con la ley. En la medida en que se ejecuten acciones o se promuevan regulaciones en forma conjunta en todo el Istmo Centroamericano, habrá más probabilidades de lograr cumplir con estos objetivos.

La reciente creación de la instancia regional denominada PARLACEN (Parlamento Centroamericano) resulta sumamente apropiada y ventajosa para la discusión y obtención de apoyo en el nivel centroamericano, posibilidad que debe considerarse.

2. Recomendaciones generales

Las diferentes características y grados de avance del proceso de liberalización en cada país impone que las recomendaciones sean de carácter general. Es evidente que la liberalización deberá realizarse por etapas, afianzando las condiciones propicias que impidan regresar al control de precios anterior. Esas etapas serán diferentes en cada país, en función de las condiciones económicas y políticas; sin embargo, es necesario que se realicen acciones de carácter regional para obtener ahorros de economía de escala y fortalecimiento de los mecanismos y regulaciones que se promulguen.

No debe perderse de vista que el resultado de todo este proceso y esfuerzo debe ser un beneficio medible para el consumidor final; de otra manera no valdría la pena intentarlo.

Se considera que es factible llevar a cabo, en el corto plazo, las recomendaciones que a continuación se exponen:

a) Aumentar la capacidad de almacenamiento. Se debe fomentar la participación del sector privado, en lugar del estatal, en realizar inversiones para la construcción de plantas de almacenamiento, tanto en los puertos de importación como en el interior de los países. Se recomienda crear las regulaciones que permitan la operación bajo el concepto de almacenes de depósito, con un enfoque semejante al aplicado a los almacenes de depósito fiscal que funcionan actualmente para otro tipo de mercaderías. Para incentivar la inversión privada en la construcción de estas obras con fines comerciales, se puede otorgar exoneración de impuestos de importación para la construcción y territoriales durante un período inicial.

Los incentivos se combinarían con la obligación de permitir el libre acceso, para todos los importadores, a las plantas de almacenamiento construidas, con el único requisito de pagar una tarifa razonable.

El problema principal del incentivo estriba en la seguridad que una empresa pueda tener de que sus instalaciones serán utilizadas o mantenidas con cierto grado de ocupación. Sin embargo, si se dan las facilidades suficientes y en forma ágil para realizar importaciones, los grandes consumidores del país podrían ser los usuarios que hicieran rentable una inversión en tanques de almacenamiento.

b) Mantenimiento de una reserva estratégica. La reserva estratégica de cada país para garantizar la continuidad del abastecimiento, aun en el caso de que la importación sea restringida por algún motivo externo, se puede lograr por medio de regulaciones que establezcan el nivel mínimo de inventario requerido, fijándolo en función de un número de días de abastecimiento. En algunos países se fijan 60 días como nivel mínimo de inventario.

Haciendo una analogía con la reglamentación que regula el encaje bancario, se podría fijar un porcentaje del volumen total almacenado (alrededor de un 30%) como el volumen que podría ser administrado por la entidad reguladora, en caso de que las circunstancias lo exijan, para garantizar el suministro a los diferentes sectores de la población.

c) Mejorar la comunicación entre las diferentes entidades encargadas de hidrocarburos por medio de una red moderna de transmisión de información, para permitir agilidad en las negociaciones y transacciones en el Istmo Centroamericano.

d) Implantar un sistema formal de licitaciones para la compra de crudo y derivados en aquellos países donde aún no se ha establecido, así como licitar contratos anuales de fletamento para el transporte del crudo, lo que produciría ahorros en divisas y permitiría poner los precios regulados en situación más conveniente, previo a la liberalización.

e) Uniformar metodologías de fijación de precios para simplificar los procedimientos que se seguirán usando en las etapas previas a la liberalización, conjuntamente con la uniformación de las especificaciones de los productos y la eliminación de subsidios y franquicias que no se justifican.

f) Uniformar los precios de los combustibles en la región, previo a la liberalización. Esto es importante llevarlo a cabo, sobre todo en Guatemala, El Salvador y Honduras, por existir tratados vigentes de libre comercio entre los tres países.

g) Iniciar la liberación de los precios en forma gradual y por etapas para evitar que se llegue a producir un efecto severo sobre la economía de los países, que podría eventualmente ocasionar una reversión del proceso.

h) Integrar un comité asesor, a nivel centroamericano, para darle seguimiento, asesoría y fortaleza al proceso de liberalización en cada uno de los países.

i) Emitir, con el apoyo de organismos regionales, las disposiciones legales que permitan el ordenamiento y regulación del mercado en las diferentes etapas de la cadena de comercialización. Entre los puntos que más controversia han generado está el de efectuar la comercialización a 60° fahrenheit, cuyo cumplimiento debe asegurarse en todos los países.

j) Elaborar un modelo de contrato que permita garantizar una relación comercial justa entre distribuidores y expendedores, y establecer un programa de transformación del actual sistema de contratos y/o concesiones que tienen las refinerías y empresas distribuidoras que operan en la región con el propósito de eliminar privilegios, como "utilidades garantizadas" o exclusividad en áreas determinadas. Será necesario realizar un análisis de las refinerías como resultado de la eliminación de la "utilidad garantizada", a fin de ponerlas en capacidad de competir con las importaciones en condiciones de mercado libre, dándoles el tratamiento fiscal más adecuado.

k) Otorgar el apoyo del gobierno a los importadores y expendedores nacionales, evitando una polarización de la situación que pudiera eliminar la posibilidad o el incentivo a la participación extranjera, la cual es beneficiosa para generar competencia.

l) Crear, por parte de los gobiernos, una entidad reguladora, de carácter regional, con el propósito de velar por el cumplimiento de las leyes, reglamentos, especificaciones y calidad de los productos que se comercializan en el área. Deberá contar con el personal técnico y profesional adecuadamente capacitado para ejercer eficaz y eficientemente sus funciones.

Se considera que para que las acciones se puedan llevar a cabo en forma conjunta a nivel centroamericano, y sean menos afectadas por los cambios políticos de la región, como atrasos o incluso paralización total de las actividades tendientes a lograr la liberalización, es muy importante contar con el apoyo técnico y financiero que puede brindar CEPAL/GTZ, OLADE y otros organismos multilaterales e internacionales, a través de la

ejecución de proyectos que tuvieran como marco de referencia los siguientes campos:

a) Organizar reuniones y seminarios tendientes a transmitir experiencias y unificar criterios en el nivel centroamericano sobre metodologías para la fijación de precios, los mecanismos de importación y comercialización, las especificaciones técnicas, y el fortalecimiento de las empresas nacionales para la etapa de liberalización.

b) Asesoría técnica y financiera para la realización de un proyecto que permita instalar la Red Centroamericana de Comunicaciones de Hidrocarburos, que tendría etapas de estudio, capacitación e inversión en infraestructura.

c) Propiciar la conformación de un grupo consultor de profesionales centroamericanos para asesorar a los gobiernos en las diferentes etapas de ordenamiento y liberalización del mercado.

d) Realizar un estudio de las leyes vigentes, que en su mayoría tienen 20 años o más, a fin de recomendar las modificaciones o actualizaciones pertinentes. Esto permitiría una mejor aplicación de criterios comunes para la región.